



005017767

На правах рукописи

КОКОРИН СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ
ПО БОРЬБЕ С ТЕРРОРИЗМОМ:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

26 АПР 2012

Ставрополь – 2012

Работа выполнена на кафедре политологии и социологии
ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный университет»

Научный руководитель: доктор философских наук профессор
Гриценко Галина Дмитриевна

Официальные оппоненты: доктор политических наук профессор
директор Ставропольского филиала
Российской академии народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ
Васильев Юрий Владимирович

кандидат политических наук
научный сотрудник отдела
политологии и конфликтологии
Института социально-экономических
и гуманитарных исследований
Южного научного центра
Российской академии наук
Лавриненко Денис Андреевич

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Кубанский
государственный университет

Защита состоится 28 апреля 2012 года в 11.00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.256.06 при ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный университет» по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, корп. 1-а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета.

Автореферат разослан 27 марта 2012 г.

Ученый секретарь
совета по защите докторских и
кандидатских диссертаций

 Е.А. Сергодеева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Серьезной угрозой для безопасности мирового сообщества и отдельных стран в последние десятилетия стал терроризм. Постоянно возрастает число террористических актов, которые все в большей степени приобретают жестокие формы реализации, оказывая сильное психологическое воздействие на людей. Кардинально изменился на сегодняшний день характер террористических актов, мотивационные установки их заказчиков и исполнителей. Современный терроризм, дестабилизируя обстановку в мире и обуславливая значительные политические, экономические и моральные последствия, превратился в глобальную проблему. Ее решение в значительной степени определит будущее человечества, ведь в настоящее время созданы такие виды оружия, которые при неконтролируемом использовании ставят под угрозу само существование цивилизации.

Противодействие терроризму — задача комплексная, требующая изменений в политической, социально-экономической и духовной сферах общества. Представляется весьма важной разработка четкой и эффективной государственной политики по борьбе с терроризмом. Комплексный характер проблемы актуализирует исследование взаимодействия органов федеральной, региональной и муниципальной властей в противодействии террористической угрозе.

Востребованность данного исследования обусловлена и правоприменительной практикой в борьбе с террористическими рисками и угрозами. Существующая на данный период времени национальная нормативно-правовая база противодействия экстремизму и терроризму сформирована практически в полном объеме и находится в состоянии непрерывного развития и совершенствования с учетом международной практики и комплекса уже существующих и возможных угроз. Однако принимаемые законы, подзаконные акты и постановления не всегда приводят к успешной практической реализации.

Актуальность исследования феномена терроризма как политическо-го явления возрастает для отечественной науки в связи с многофакторностью проблемы терроризма в России, имеющей как внутриполитическую, так и внешнеполитическую проекции. Проявления терроризма внутри страны нарушают устойчивость политической системы общества, способствуют дестабилизации политического курса, а в ряде случаев способны парализовать действия властей, приводя к подрыву их авторитета среди населения. Международные террористические и экстремистские организации также пытаются влиять на общественную жизнь в российском государстве, дестабилизируя политическую ситуацию. Все это ставит под угрозу прогрессивное развитие российского общества.

Сложность и неоднозначность проблемы терроризма в полной мере проявляется в южнороссийском макрорегионе, где наблюдается критический уровень противоречий в сфере национально-государственного устройства, межэтнических отношений, которые осложняются конфессиональным фактором, в большей мере внесенным искусственно извне международными экстремистскими и террористическими организациями.

Таким образом, заявленная проблема имеет как научно-теоретическое, так и практическое значение, что и обусловило выбор темы исследования.

Степень научной разработанности проблемы. В политологической теории выделяются несколько исторически сложившихся школ и направлений, связанных с изучением государственной политики и управления, а также сфер ее реализации. Тенденция к политизации понятия «государственная политика» начинается с конца XIX века в работах по конституционному праву, в частности в исследованиях А. Эсмана. Л. Дюги и М. Ориу заложили основы институционального подхода к государственной политике, получившего дальнейшее развитие в трудах Ж. Бурдо, Ж. Веделя, М. Дюверже, А. Маслоу, Э. Мэйо, М. Прело, М. Фоллета. Особенность институционализма заключалась в том, что в трактовке вопросов государственного управления был преодолен юридический нормативизм.

С середины 50-х годов XX века в теории государственной политики становится популярным структурно-функциональный метод, чему способствовали работы Д. Истона, Г. Алмонда, Т. Парсонса.

Г.В. Атаманчук, Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов, Е.В. Масленникова, А.И. Радченко, Л.В. Сморгунюв, О.Ф. Шабров, Ф.И. Шамхалов рассматривали теорию государственной политики и управления в рамках административного права.

Содержание, направления, принципы государственной политики в сфере борьбы с терроризмом, а также ее отдельные аспекты подвергали анализу следующие ученые: Ю.С. Алексеев, Л.А. Андреева, С.Ю. Андреев, С.В. Аксенова, Е.С. Гугасари, В.П. Журавель, Н.С. Король, А.И. Москвичев, А.Н. Перенджиев, Т.Н. Щечокчихина. Определенный вклад в развитие представлений о реализации антитеррористической политики в зарубежных странах внесли В.И. Вершинин, В.И. Келехсаев, И.И. Кузьменко, И.Ф. Луппов, А.Н. Михайленко, И.А. Назаров, И.В. Олсуфьев, В.В. Трибрат. Проблемами противодействия терроризму занимались такие западные ученые, как Зб. Бжезинский, Э. Картер, У. Мид, Д. Раппопорт, Б. Хоффман.

Терроризм и его виды анализируются философами, историками, политологами, социологами, правоведами, экономистами и представителями других наук. Изучение сущности терроризма и понимание его как

политического явления предлагают такие исследователи, как Б. Крозье, П. Уилкинсон, Д. Хардман, Б. Хоффман, А. Шмид. Среди отечественных следует выделить разработки Ю.П. Кузнецова, О.Н. Писаренко, А.В. Попова, С.А. Эфирова, Б. Яшманова.

Проблемным в научной литературе является определение времени возникновения терроризма. Некоторые приравнивают к терроризму любое политическое убийство и таким образом корни терроризма отодвигаются в античные времена (У. Лакер); другие считают терроризм феноменом конца XX века (И. Александер, В. Чаликова и др.). Часть ученых относят его возникновение к последней трети XIX в. (Р. Фредландер, З. Ивиански).

Проблематикой политического насилия и войны, особенно такого аспекта ее проявления, как психология террора, занимались У.С. Алиев, З.С. Арухов, Дж. Закрах, Ю.Я. Кишин, Н.И. Китаев, Т.Р. Кондратков, А.М. Кривенко, И.М. Липатов, А.А. Мизер, Х. Нейбург, А.А. Першин, Д.М. Проектор, Е.И. Рыбкин, О.А. Рыжов.

Блок исследований терроризма в правовой литературе можно разделить на два направления. Первое из них связано с его анализом как международно-правовой категории политического характера. Наиболее заметные разработки в этом направлении были сделаны Н.С. Бегловой, Н.В. Ждановым и И.П. Блищенко, Л.Н. Галенской, И.И. Карпецом, Е.Г. Ляховым, Л.А. Моджорян, Ю.А. Решетовым, В.В. Устиновым. Второе направление связано с рассмотрением проблемы терроризма с уголовно-правовых и криминологических позиций. В рамках данного направления выполнены работы Ю.М. Антоняна, Т.А. Боголюбовой, С.С. Босколова, А.И. Долговой, В.П. Емельянова, М.П. Киреева, Г.М. Миньковского, А.В. Наумова, В.Е. Петрищева, В.П. Ревина, К.Н. Салимова.

В последнее время увеличился объем исследований регионов России, наиболее подверженных угрозе терроризма. Одним из таковых стал южнороссийский макрорегион, где на протяжении длительного времени формировались и функционировали террористические организации, деятельность которых угрожала территориальной целостности и безопасности страны.

Важный вклад в изучение проблем безопасности вносят ученые Южного научного центра РАН под руководством акад. Г.Г. Матишова. Следует отметить опубликованные с 2006 по 2011 г. пять томов «Атласа социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России», а также сборники научных работ и материалов конференций по проблемам региональных конфликтов и безопасности. Большое значение для осмысления организационно-управленческих процессов, оказывающих вли-

жение на состояние региональной безопасности, имеют научные труды В.А. Авксентьева, М.А. Аствацатуровой, Ю.В. Васильева, А.А. Вартумяна, Н.П. Медведева, В.Н. Панина, И.В. Юрченко.

Существует большой массив научных работ, посвященных изучению особенностей эволюционного развития внутривнутриполитической ситуации, причин и факторов, обуславливающих вооруженные конфликты и террористические выступления на Северном Кавказе (Д.Ю. Арапов, М.М. Блиев, И.В. Бочарников, Е.В. Галкина, В.В. Дегоев, И.П. Добаев, О.А. Килмацкий, Г.В. Косов, И.В. Пашенко).

Результаты исследований проблем информационно-пропагандистского направления государственной политики по борьбе с терроризмом содержатся в монографиях Б.В. Аксимова, И.Ю. Алексеева, В.П. Галицкого, С.И. Грачева, Р.В. Голубина, А.К. Рудакова, Г.Л. Смоляна, Л.А. Шелепина, Д.Ю. Швеца, В.М. Юрченко, в которых систематизируются стратегии идеологического, информационного и пропагандистского противодействия терроризму, раскрывается роль масс-медийного комплекса в противодействии терроризму.

Тем не менее, несмотря на то, что в вышеперечисленных работах затрагиваются различные аспекты изучаемой проблемы, комплексного политологического осмысления государственной политики России по борьбе с терроризмом нет.

Таким образом, актуальность, степень научной разработанности и значение проблемы определили содержание исследования, его структуру, объект, предмет, цель и задачи работы.

Объектом диссертационного исследования является государственная политика России в условиях активизации террористической деятельности.

Предметом исследования являются особенности политики российского государства по противодействию современному терроризму на территории России.

Цель работы – выявить приоритетные направления государственной политики по борьбе с терроризмом на современном этапе развития России.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) рассмотреть содержание государственной политики, принципы и направления ее осуществления;
- 2) уточнить сущность терроризма как политического феномена современности;
- 3) проанализировать опыт борьбы российского государства с терроризмом;

4) выявить особенности информационно-пропагандистской политики государства в сфере противодействия терроризму;

5) раскрыть политико-правовое направление государственной политики по противодействию терроризму на территории России.

Теоретико-методологическую базу исследования составляют концепции государственной политики, разработанные зарубежными (Г. Алмондом, Г. Лассуэллом, Т. Парсонсом, А. Хайденхаймером, Х. Хекло) и отечественными учеными (Г.В. Атаманчуком, Л.В. Сморгновым, Е.В. Масленниковой), использование трудов которых позволило уточнить основные направления государственной политики современных государств. На основе теорий насилия, конфликтов, сетевого общества изучены информационно-пропагандистское и нормативно-правовое направления борьбы с терроризмом.

Методологическую основу исследования составляют структурно-функциональный и ретроспективный подходы. Для анализа терроризма как политического явления в работе был использован структурно-функциональный подход Д. Истона, С. Липсета. Анализ исторического опыта борьбы российского государства с терроризмом осуществлялся с помощью ретроспективного подхода.

Источниковая база исследования. Информационные источники по политическому терроризму и направлениям государственной политики по борьбе с терроризмом достаточно разнообразны и разноплановы. Это исследовательский проект «Нераспространение ядерного оружия в эпоху глобализации» (www.carnegie.ru.ru.pubs), Национальный портал противодействию терроризма «Россия Антитеррор» (www.antiterrog.ru), исследования Центра конфликтологии Института социологии РАН (conflictology.isras.ru), официальные сайты Президента России (www.kremlin.ru), материалы электронного журнала по конфликтологии (www.conflictology.narod.ru) и др.

Интернет-ресурсы по проблемам безопасности включают в себя международные исследования по проекту института стратегических исследований (The International Institute for Strategic Studies) (www.iiss.org), материалы электронных журналов «Мировая экономика и международные отношения» (www.politstudies.ru), «Политические исследования» (www.politstudies.ru) и др.

Корпус документов по основным направлениям государственной политики находится на сайтах Президента РФ (www.kremlin.ru), Совета Безопасности РФ (www.scrf.gov.ru), Общественной Палаты РФ (www.oprf.ru), Института проблем гражданского общества (www.inprgo.ru) и т.д.

Интернет-сайты крупнейших международных организаций по борьбе с терроризмом и экстремизмом и обеспечению безопасности представлены на различных уровнях: ООН (www.un.org), ОБСЕ (www.osceprag.cz), ЕС (www.aes.org.ru, www.eur.ru), ШОС (<http://sectsco.org>), НАТО (www.nato.int).

Эмпирическую базу исследования составили нормативно-правовые документы Российской Федерации в сфере противодействия экстремизму и терроризму: Конституция РФ, Федеральный закон РФ «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ, Федеральный закон о противодействии терроризму от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, Федеральный закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1-ФЗ, Указ Президента РФ «О мерах по противодействию терроризму» от 15 февраля 2006 г. № 116, Федеральный закон РФ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ, Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1, Закон РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1, Уголовный Кодекс РФ, Указы и Послания Президента РФ, Постановления Правительства РФ, содержащие правовые и концептуальные положения, положенные в основу государственной политики по борьбе с терроризмом. В эмпирическую базу исследования вошел корпус документов международных организаций: конвенции и декларации Генеральной Ассамблеи ООН, Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, документы таких межгосударственных объединений, как Шанхайская Организация Сотрудничества и Содружество Независимых Государств.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- обосновано, что в современных условиях роста кризисных процессов основными направлениями государственной политики в сфере обеспечения безопасности государств являются информационно-пропагандистское и нормативно-правовое;
- доказано, что терроризм как угроза национальной безопасности на современном этапе развития общества является многоаспектным политическим явлением и характеризуется криминализацией;
- на основе ретроспективного анализа борьбы российского государства с терроризмом определены основные критерии типологизации террористической деятельности и выделены три типа терроризма: символический, инструментальный и криминальный;
- обосновано, что информационно-пропагандистская политика государства по борьбе с терроризмом и обеспечению национальной безопас-

ности Российской Федерации реализуется через стратегии законодательного регулирования средств массовой информации, их добровольного самоограничения и общественного согласия;

– доказано, что совершенствование нормативно-правовой базы государственной политики по противодействию терроризму связано с ее детальной регламентацией и четким определением полномочий региональных и муниципальных органов власти по борьбе с терроризмом.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В условиях снижения уровня национальной безопасности в результате выдвижения на первый план новых видов угроз и рисков: угрозы информационных войн, террористической деятельности – содержание современной государственной политики изменяется. Намечился переход от ее понимания как общего плана действий органов власти, направленных на решение значимых для общества проблем, к восприятию ее как соотношения политического курса и политического результата. В ситуации, когда кризисные процессы превращаются в «самоподдерживающиеся», политический результат зависит прежде всего от нормативно-правовых критериев политического курса и от степени совпадения оценок политических достижений государством и гражданским обществом. В таких условиях приоритетными становятся нормативно-правовое и информационно-пропагандистское направления государственной политики.

2. Придание политическому терроризму криминального статуса становится одним из направлений государственной политики на современном этапе развития человечества. Терроризм рассматривается как преступное деяние, направленное на самые важные права человека: право на жизнь, здоровье, свободу – и проявляющееся в особом цинизме и повышенной общественной опасности. Для современного терроризма все более характерным становится использование идеологической оболочки для реализации задач криминального содержания, связанных с практическими интересами ряда уголовных элементов, посредством деморализации общества, создания атмосферы тотального страха, неуверенности, подавления общественной воли, шантажа власти.

3. В истории терроризма в России можно выделить три его типа в зависимости от конкретно-исторических условий и целей террористической деятельности. Символический терроризм рассматривается как «послание» законной власти о необходимости изменить политику, как «пропаганда делом» и «агитация» народа к восстанию. Инструментальный терроризм – это политически мотивированное насилие, направленное на дискредитацию существующего политического режи-

ма. Криминальный терроризм рассматривается как террористическая деятельность, направленная на устрашение и уничтожение населения с целью воздействия на государственную власть для обеспечения наилучших условий для своей преступной деятельности.

4. Информационно-пропагандистское противодействие терроризму строится на трех основных стратегиях. Первая – стратегия законодательного регулирования деятельности СМИ – подразумевает правовое обеспечение работы масс-медийного комплекса в условиях террористической активности и угроз информационной безопасности. Вторая стратегия – добровольного самоограничения средствами массовой информации своей деятельности – предполагает необходимость регулирования работы СМИ в ситуациях терактов профессионально-этическим кодексом. Третья – стратегия общественного согласия – ориентирована на выработку обществом, властью и журналистами взаимоприемлемых норм по противодействию терроризму, предполагающих оперативное доведение объективной информации о событиях, своевременную реакцию на дезинформацию, а также формирование культуры межнационального взаимодействия.

5. Целью нормативно-правового направления государственной политики по борьбе с терроризмом является создание единой целостной законодательной системы, позволяющей регулировать весь спектр правоотношений в сфере противодействия терроризму. Это означает, во-первых, нормативно-правовое закрепление полномочий региональных органов власти, обеспечивающее баланс интересов в борьбе с терроризмом конкретных субъектов РФ и Российской Федерации в целом, во-вторых, конкретизацию правового статуса и форм правовой институционализации антитеррористической деятельности органов местного самоуправления в российском законодательстве.

Теоретическая значимость исследования состоит в возможности применения выводов диссертации для дальнейшей разработки концептуальных и теоретико-методологических аспектов государственной политики по борьбе с терроризмом. Теоретические положения и методология изучения основных направлений государственной политики по противодействию терроризму могут способствовать развитию политической науки и дополнению понятийного аппарата, методики анализа социально-политических процессов в современной России. Основные результаты исследования могут обеспечивать не только теоретическое многообразие, но и всесторонний, комплексный характер исследования феномена терроризма. Результаты и выводы диссертации можно

использовать при теоретико-методологическом анализе проблем государственной политики современной России. Результаты исследования могут быть конкретизированы в области политической психологии, конфликтологии, социологии безопасности, уголовного права.

Практическая значимость работы заключается в том, что выводы диссертационной работы могут применяться в политико-управленческой сфере решения проблем национальной безопасности, противостояния терроризму. Практическая значимость исследования также связана с возможностью применения его результатов для корректировки отдельных положений государственной политики на основе учета возрастающей опасности террористической деятельности. Выводы исследования могут предлагаться в качестве практических рекомендаций органам власти и управления при разработке мер противодействия террористическим угрозам, снижения отрицательных последствий их осуществления.

Материалы исследования могут быть использованы преподавателями высшей школы при подготовке общих и специализированных курсов: «Современный терроризм: истоки, сущность, профилактика», «Международный терроризм и пути противодействия» и др.

Апробация работы. Диссертация обсуждена на заседании кафедры политологии и социологии ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный университет» и рекомендована к защите по специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии.

Основные положения диссертационного исследования представлены в тезисах и докладах на различных конференциях и семинарах, например: Международной научной конференции «Проблемы глобальной политики и безопасности современной России» (г. Санкт-Петербург, 28-29 мая 2009 г.), Международной научной конференции «Новые угрозы глобальной безопасности: международный терроризм, пиратство, киберугрозы» (г. Волгоград, 23-24 марта 2011 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Инновационный потенциал современного региона: проблемы региональной безопасности и внутрирегиональной интеграции на постсоветском пространстве» (г. Волгоград, 28-29 октября 2011 г.) и др.

Основные положения и выводы диссертации отражены в 9 публикациях общим объемом 40,9 п.л., в том числе в трех статьях, опубликованных в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией.

Объем и структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих пять параграфов, заключения, списка использованной литературы, включающего 283 источника. Общий объем – 195 страниц машинописного текста.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертации, охарактеризована степень её разработанности, сформулированы цель, задачи, объект и предмет исследования, представлены научная новизна и положения, выносимые на защиту, определена теоретико-методологическая основа, теоретическая и практическая значимость диссертации, представлена ее апробация.

В первой главе «Теоретико-методологические основы исследования государственной политики по борьбе с терроризмом», состоящей из трех параграфов, разрабатывается концептуальная основа и понятийный аппарат исследования, проводится структурно-функциональный анализ основных направлений государственной политики в сфере обеспечения безопасности, исследуется политическая природа терроризма.

Первый параграф – «Государственная политика: содержание, принципы и основные направления» – посвящен конкретизации понятия «государственная политика», рассмотрению принципов и основных направлений государственной политики в современных условиях.

В параграфе проводится анализ существующих в современной политологической теории исторически сложившихся школ и направлений. Тенденция к политизации понятия «государственная политика» и преодоления формализма юридической науки наметилась в конце XIX века. В 1895 г. А. Эсмен в работе «Элементы конституционного права» при описании государственной политики и государственного управления во Франции вышел за пределы простого изложения норм конституционного (государственного) права, дав более широкую картину государственной политики.

Значительное расширение традиционных рамок трактовки государственного управления и политики связано с именами Л. Дюги и М. Ориу, которые заложили основы институционального подхода к государственной политике, что позволило перейти от трактовки государства как юридического лица к институциональной концепции государства, согласно которой на первый план выдвигается «общее дело», которому служит государство, «общие задачи», которые «цементируют всех членов общества в единое государство».

В рамках институционального подхода (Ж. Бюрдо, Ж. Ведель, М. Дюверже) государственная политика определяется как чувствительная к общественным потребностям институционально-управленческая практика государственной бюрократии, направленная на эффективное и производительное удовлетворение общественных потребностей.

С середины 1950-х годов благодаря работам Д. Истона, Г. Алмонда, Т. Парсонса теория государственной политики стала рассматриваться в терминах структурно-функционального анализа. По Т. Парсонсу, структурно-функциональный анализ в государственной политике связан с двумя принципами: распределением и интеграцией. Распределение сосредоточивается на средствах и неизбежно ведет к конфликту, интеграция — на целях и взаимосвязи целей, что создает стабильность государственного управления.

В параграфе также анализируются различные направления в теории государственного управления и государственной политики, в частности социологическое (Э. Берч, И. Берлин, У. Риз, Р. Роуз и др.), экономическое (Б. Барри, М. Оукшотт и др.).

На основе аналитического исследования всех представленных в работе концепций государственной политики была выведена ее трактовка как общего плана действий органов власти, направленных на решение общественных проблем.

Современное понимание государственной политики связано с именами Г. Алмонда, Р. Далтона, Дж. Пауэлла, К. Строма. Изменение трактовки государственной политики обусловлено прежде всего резким возрастанием числа рисков, угроз, опасностей разного уровня, характеризующихся сложностью и непредсказуемостью масштабов их последствий. Первостепенное значение приобретают такие новые вызовы, как террористическая деятельность и угроза информационной безопасности. Известно, что политическая стратегия, курс государственной политики избираются с конкретной целью, реализация которой должна приводить к определенному политическому итогу. А в условиях, когда кризисные процессы характеризуются прогрессирующим ростом, превращаются в «самоподдерживающийся процесс», результат государственной политики зависит прежде всего от нормативных критериев политического курса, то есть от продуманности нормативно-правовой политики государства. Кроме того, в ситуации нестабильности общества, снижения уровня его безопасности важно учитывать мнение рядовых граждан о том, какие социальные результаты им нужны, поскольку оно серьезно влияет на оценку существующих политических достижений. Такой подход к государственной политике позволил Г. Алмонду, Р. Далтону, Дж. Пауэлла, К. Строму сделать вывод о том, что государственная политика есть некое соотношение между собой политического курса и политического результата.

В заключение делается вывод о том, что для политической науки и практики значимым представляется вопрос о том, как государство

выстраивает приоритеты своей национальной стратегии, связанной с защитой жизненно важных интересов общества, и подчеркивается приоритетность таких направлений государственной политики, как нормативно-правовое и информационно-пропагандистское.

Во втором параграфе – «Терроризм как политический феномен современности» – рассматривается политическая природа терроризма, раскрываются причины и содержание процесса криминализации терроризма на современном этапе развития общества.

В параграфе осуществлен анализ проблемы, касающейся времени зарождения терроризма, и отмечено, что среди исследователей нет единства мнений в этом вопросе. Так, самое раннее проявление терроризма как способа борьбы за власть, по мнению ряда авторов (О.Н. Коршуновой и др.), приходится на эпоху первобытной общины. Часть исследователей (Д.В. Чухвичев и др.) к первым проявлениям терроризма относят политические убийства, предлагая первым террористом считать Брута, убившего древнеримского императора Юлия Цезаря. Некоторые исследователи убеждены, что первая террористическая организация появилась в Иудее в I в. н.э. и имела национально-религиозную идеологию, занимаясь уничтожением евреев, которые сотрудничали с Римом. Другие ученые (М.В. Короткова, Г.П. Савенко и др.) утверждают, что впервые политический террор появился во время Великой французской революции и использовался радикальными революционерами для репрессий против политических противников.

На основе анализа всего спектра точек зрения относительно времени возникновения терроризма в параграфе делается вывод о том, что большинство исследователей разделяет взгляд, согласно которому политический терроризм зародился в начале XIX в. после окончания наполеоновских войн. Терроризм, изначально возникнув как акт одиночки, постепенно превратился в целое политическое направление со своей идеологией, политическими целями, лидерами. Во второй половине XX в. терроризм окончательно оформился как значимый политический фактор, с которым некоторые руководители самых могущественных государств даже стремятся заключить союзы. К концу XX в. в результате развития новейших технологий терроризм стал глобальной проблемой, угрожающей всему человечеству.

В диссертации отмечается, что выработка общего понимания терроризма и описание его основных признаков объективно затруднены сложностью данного понятия. Это объясняется разнообразием вариантов его проявления в общественной жизни. В этой связи исследователям

при определении терроризма приходится решать двуетадийную задачу: с одной стороны, включить в определение по возможности все признаки терроризма, с другой – сделать акцент на особой социально-политической опасности данного явления, не растерять главное, сущностное в содержании терроризма. В настоящее время не существует единого определения понятия «терроризм». Более 100 дефиниций введено в научный оборот. Кроме того, многомерность понятия «терроризм» подтверждается междисциплинарностью его исследования: террористическую деятельность изучают учёные самых разных направлений – философы, историки, политологи, социологи, специалисты в области уголовного права, международных отношений и т.д.

В современной политической науке и практике относительно понимания природы терроризма доминируют две тенденции: «исследовательская» и «практическая». Согласно первой точке зрения, всегда есть объективные причины для появления терроризма, по другой – он вызван преступными намерениями террористов.

На основе анализа различных исследовательских концепций терроризма его сущность определяется в диссертации как специфическая форма насилия, используемая в политических целях. Террористическая акция помимо причинения непосредственного ущерба жертве (или жертвам) рассчитана на определенный психологический эффект – посеять страх, создать угрозу широкому кругу лиц, породить в обществе ощущение всемогущества террористов, беззащитности каждого человека и бессилия властей перед ними.

В параграфе раскрывается специфика трактовки современного политического терроризма. Его уровень коварства, фанатизма и жестокости приводит к серьезному возрастанию степени разрушительности терактов. Террористические акты все в большей степени затрагивают самые важные из числа охраняемых уголовным законом прав человека – право на жизнь, здоровье, свободу. Для современного терроризма становится характерным особый цинизм его осуществления и повышенная общественная опасность. Терроризм перешел от избирательного, точечного удара к массовым атакам с использованием различных средств уничтожения. Применение химического и биологического оружия в японском метро в 1990-х годах сектой «АУМ Синреке» явилось показателем приобретения терроризмом новых, криминальных, качеств. Это позволило ученым определять его как новый вид войны с теми изменениями, которые претерпела теория и практика «малых войн» к началу XXI в. (А.В. Олейник), как уголовное правонарушение (В.П. Емельянов, М.В. Короткова). В то

же время в диссертационном исследовании подчеркивается, что если терроризм рассматривать как разновидность вооружённой борьбы, то единственным способом его преодоления является силовой метод, что может привести к ещё большей эскалации террористической деятельности. В данном контексте самым конструктивным решением может быть подавление терроризма уголовно-правовыми методами. Именно они, как и в борьбе с иной преступностью, могут привести к необходимому отдельным государствам и мировому сообществу в целом результату – снижению числа проявлений терроризма, а значит, уменьшению его негативных последствий.

В заключение делается вывод о том, что нравственные начала жизни человеческого общества настоятельно требуют, чтобы одним из направлений государственной политики по противодействию терроризму на современном этапе стало придание ему статуса исключительно криминального явления.

В третьем параграфе – «Опыт борьбы российского государства с терроризмом: ретроспективный анализ» – показана эволюция терроризма в России, выделяются основные его типы и особенности противодействия терроризму на различных исторических этапах.

В параграфе указывается, что систематические террористические акции начинаются в России во второй половине XIX в. На данном этапе терроризм являлся своеобразной формой «диалога» с правительством: угрозы новых покушений должны были дезорганизовать власть и заставить ее изменить политику. Террористическая борьба была направлена на подрыв «обаяния» правительственной силы. Терроризм рассматривался его идейными вдохновителями и исполнителями как самая справедливая форма борьбы, как средство «возбуждения» народа, как призыв к восстанию. Целью было завоевание фактической свободы мысли, слова и безопасности личности от насилия как необходимого условия для «широкой проповеди социалистических идей». Такая трактовка целей терроризма дает возможность типологизировать его как «символический» терроризм.

В дореволюционной России верховная власть не сразу оценила возникшую перед ней угрозу государственности и не предпринимала попыток ужесточить наказание за террористические акты, хотя в составе преступлений, описанном в ст. 263 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., содержатся все признаки террористического акта:

- использование насилия;
- стремление достичь политических целей;
- стремление внушить страх широкому кругу лиц.

Кроме того, царское правительство всячески игнорировало политический характер терроризма, а ведь именно это превращало «обычные» убийства в террористические акты. В результате недооценки терроризма и неадекватности мер борьбы с ним произошла гибель одного из императоров, а также массовое «истребление» государственных деятелей, в числе которых министр народного просвещения Н.П. Боголепов, министр внутренних дел Д.С. Сипягин, министр внутренних дел В.К. Плеве, премьер-министр П.А. Столыпин.

Государственная политика в сфере борьбы с терроризмом в советское время отличалась приспособлением к изменяющимся общественным отношениям. Сначала карали за террористические акты, совершённые с контрреволюционными целями, что соответствовало задачам, стоящим перед юным советским государством, и тем опасностям, которые его подстерегали. Затем, когда государство более не опасалось контрреволюционных выступлений, в составе преступления была закреплена иная цель – ослабление или подрыв Советской власти. Но активизация во всем мире терроризма как способа решения политических проблем во второй половине XX в. заставила советское правительство отреагировать обновлением уголовного законодательства в этой сфере. В УК РСФСР 1960 г. были введены пять статей, в которых предусмотрены составы преступлений террористической направленности:

- ст. 66 «Террористический акт»,
- ст. 67 «Террористический акт против представителя иностранного государства»,
- ст. 213.2 «Угон воздушного судна»,
- ст. 126.1 «Захват заложников»,
- ст. 77.1 «Действия, дезорганизующие работу исправительно-трудовых учреждений».

В результате анализа государственной политики противодействия террористической деятельности за весь период существования советского строя была выявлена такая ее общая черта, как политизированность. Это было прежде всего обусловлено тем обстоятельством, что терроризм связывался с контрреволюционными, а впоследствии с анти-советскими проявлениями. Такое понимание целей террористической деятельности позволило отнести ее к инструментальному терроризму.

Проблема терроризма в России и борьбы с ним резко обострилась в 1990-е годы. Терроризм как специфическая форма насилия стал представлять реальную угрозу национальной безопасности страны и использовал разные формы деятельности: массовое убийство мирного населения,

взятие заложников, взрывы жилых домов, похищение людей, подрывы колонн военнослужащих и сотрудников правоохранительных сил, угоны самолетов. Именно поэтому в Концепции национальной безопасности Российской Федерации в перечне факторов, создающих широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны, названо увеличение масштабов терроризма.

В параграфе анализируется не так давно появившийся термин «криминальный (уголовный) терроризм», под которым понимается совершение террористических акций уголовными элементами с целью добиться необходимых им уступок от властей, деморализовав общество, подавив общественную волю, запугав и население, и власть. Речь в этом случае идет о сепаратистах, националистах, мафиозных структурах, кланах, криминалитете. Предыстория «возрождения» отечественного терроризма обусловлена появлением десятков тысяч нравственно деформированных, социально дезадаптированных, жизненно разочаровавшихся, эмоционально обозленных молодых людей, усвоивших в качестве привычки правило немедленно браться в конфликтных ситуациях за оружие, которым перенасыщен теневой рынок. Причем нередко идеология используется в качестве организационной оболочки для реализации практических интересов уголовных сил. Терроризм такого рода в последние годы получил распространение на обширных просторах бывшего Советского Союза.

Во второй главе — «Основные направления государственной политики противодействия терроризму на современном этапе развития России» — анализируются наиболее значимые мероприятия государства, направленные на предупреждение террористической деятельности и борьбу с терроризмом, показана значимость информационно-пропагандистского и нормативно-правового направлений государственной политики Российской Федерации.

В первом параграфе — «Информационно-пропагандистское направление государственной политики противодействия терроризму» — подробно рассматриваются ее стратегии и особенности на современном этапе.

В параграфе анализируется роль информационно-пропагандистского направления государственной политики по борьбе с терроризмом в условиях перехода к информационному обществу, развития информационной индустрии и глобализации информационных процессов. Как отмечают В.П. Шерстюк и А.А. Стрельцов, «война, которую развернул терроризм, — это особая война, в которой противник активно использует для организации террористических акций свободу информационной де-

тельности». Теракты в традиционном смысле стали использоваться как элементы информационных технологий, и собственно сам террористический акт уже не является целью терроризма. Он представляет собой манипулятивный акт коммуникации и является средством управления социально-политическими процессами, поскольку «сообщение», которое в нём закодировано, имеет своим адресатом власть, общество и выступает в качестве резонансной среды (Н.С. Седых). Террористические и экстремистские настроения переместились в Интернет-пространство. В настоящее время с помощью Интернета осуществляются подробное информирование о целях и задачах террористических движений, сбор денег для их поддержки, обращение к массовой аудитории для вовлечения в спланированные действия, предание террористами широкой гласности своей ответственности за совершение террористических актов; распространение панических настроений. В этой ситуации резко возрастает объективная потребность в активизации информационно-пропагандистского направления политики государства.

В параграфе обосновывается выделение трех основных стратегий информационно-пропагандистского направления противодействия терроризму. Первая стратегия – законодательного регулирования – заключается в развитии и совершенствовании нормативно-правовой базы информационного противодействия терроризму. В Федеральном Законе РФ «О средствах массовой информации», Федеральном Законе РФ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», «Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года» говорится о формировании информационного пространства, защищенной информационной среды и о роли субъектов государственной власти в этих процессах. Однако под стратегией законодательного регулирования ни в коем случае не следует понимать цензуру, положение о недопустимости которой содержится в ст. 3 Федерального Закона РФ «О средствах массовой информации».

Анализ показал, что в российском законодательстве содержится ряд положений, прямо или косвенно определяющих работу СМИ в условиях терактов. В настоящее время процесс гармонизации и совершенствования правовых норм продолжается, в том числе при участии представителей журналистского корпуса в открытом их обсуждении.

Вторая стратегия – добровольного ограничения – предусматривает выработку силами журналистского сообщества профессионально-этического кодекса, регулирующего работу СМИ в условиях террористи-

ческих угроз. Принятые Союзом журналистов России «Этические принципы профессионального поведения журналистов, освещающих акты терроризма и контртеррористические операции» и подписанная Индустриальным комитетом СМИ «Антитеррористическая конвенция» представляют собой регламентацию поведения журналиста при сборе информации, устанавливают приоритетность безопасности заложников и потенциальных жертв терактов по отношению к информированию населения о чрезвычайном событии, определяют специфику подачи материала о терактах, стержневым требованием которой является не допустить пропаганды идей терроризма.

Третья стратегия – общественного согласия – направлена на взаимодействие общества, власти и журналистов в области профилактики терроризма и противодействия его идеологии, развенчания мнимой героики террора, на подготовку журналистов и обычных граждан к действиям в критической обстановке, в т.ч. во время совершения террористического акта.

Важнейшей задачей в рамках противодействия терроризму является демонстрация в СМИ результатов антитеррористической деятельности специальных служб, свидетельствующих о неотвратимости возмездия, в том числе подробное освещение судебных процессов над террористами и их добровольными пособниками.

Особо остро стоит вопрос о специфике критических выступлений журналистов в адрес представителей власти и правоохранительных органов в условиях террористической угрозы. В одном из недавних докладов рабочей группы Центра социально-консервативной политики отмечалось: «Необходимая критика со стороны СМИ действий власти должна сопровождаться безусловным осуждением действий террористов как наибольшего зла. Кроме того, имеет значение время и место для критики, поскольку трансляция негативных эмоций в адрес власти со стороны СМИ сразу после теракта – это именно тот эффект, которого добиваются террористы».

В диссертационном исследовании констатируется, что основными аспектами реализации информационно-пропагандистского направления государственной политики по борьбе с терроризмом и обеспечению национальной безопасности являются:

- своевременное доведение объективной информации о террористическом акте;
- контрпропагандистская деятельность, представляющая собой адекватную и своевременную реакцию на дезинформацию, на выступления, высказывания главарей бандформирований, на распространение экстремистской литературы;

- формирование культуры межрелигиозного и межнационального взаимодействия, приоритетов общечеловеческих ценностей, что идеологизирует террористическую деятельность как борьбу за религиозные и этнические права и свободы;

- использование СМИ и Интернет-пространства для распространения идеологии неприятия терроризма в сознании граждан и десимволизации целей террористических актов и субъектов террористической деятельности.

Во втором параграфе – «Нормативно-правовое направление государственной политики противодействия терроризму в современной России» – исследуются законодательство Российской Федерации в области борьбы с терроризмом и раскрываются проблемы в осуществлении антитеррористической деятельности и пути их решения.

В параграфе отмечается, что в современной России нормативно-правовая база для осуществления политики противодействия терроризму сформирована в достаточно полном объеме. Она непрерывно развивается в соответствии с международной практикой обеспечения государственной безопасности и с учетом существующих рисков и угроз. Первым в ряду соответствующих нормативно-правовых актов стал Указ «О мерах по усилению борьбы с терроризмом», принятый Президентом России 7 марта 1996 г., в котором впервые была закреплена идея межведомственного подхода к борьбе с терроризмом. Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ были внесены изменения в пятнадцать действующих законов, направленные на дальнейшее усовершенствование нормативно-правового обеспечения борьбы с терроризмом. Кроме того, в соответствии с указанным Федеральным законом были сделаны корректировки положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области профилактики терроризма, минимизации и ликвидации последствий его проявлений. Это дало правовую возможность этим органам власти планировать и осуществлять мероприятия по противодействию терроризму на подведомственной им территории.

Государственная политика в сфере нормативно-правового обеспечения противодействию терроризму нашла воплощение в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (2009 г.), которая была направлена на создание и развитие единой системы выявления и противодействия глобальным вызовам, угрозам и рискам современности, наиболее опасным из которых является международный и национальный терроризм.

В диссертационной работе обращается внимание не только на сильные стороны нормативно-правового обеспечения государственной политики в области противодействия терроризму, но и на существующие пробелы и проблемы правового регулирования в данной сфере. В настоящее время происходит повышение уровня террористических угроз национальной безопасности, что указывает на необходимость корректировки правовой политики государства по противодействию терроризму в сторону создания целостной законодательной системы, позволяющей регулировать весь спектр правоотношений в этой сфере.

Проблемы нормативно-правового регулирования государственной политики заключаются в следующем: а) положения федерального законодательства недостаточно конкретизированы в региональных программах по содействию в противодействии терроризму; б) отдельные законы субъектов РФ имеют узконаправленное действие и не охватывают всего правового поля по противодействию терроризму, в основном сводятся к установлению административной ответственности или определению путей мобилизации общества; в) в федеральном законе подробно не раскрывается понятие «профилактика терроризма», кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не наделяются полномочиями в этой области, что затрудняет их участие в противодействии терроризму.

Концепция национальной безопасности и федеральные законы о национальной безопасности оптимально регулируют правоотношения в области реализации государственной политики противодействия терроризму на федеральном уровне, так как опираются на стратегию обеспечения национальной безопасности и учитывают особенности международного терроризма, имеющего организованный характер и являющегося дестабилизирующим фактором в жизни общества. Однако каждый регион обладает индивидуальным сочетанием факторов внешней и внутренней среды, и логика его развития существенно отличается от федеральной, что указывает на необходимость определить правовой статус и полномочия органов субъектов Федерации и местного самоуправления по борьбе с терроризмом.

В заключение делается вывод о том, что для корректировки нормативно-правового обеспечения проведения государственной политики по противодействию терроризму может использоваться модельный закон «О противодействии терроризму», принятый МПА СНГ, в котором есть отсутствующие в российском антитеррористическом законе главы «Информационно-пропагандистское противодействие терроризму» и «Защита объектов потенциальных террористических посягательств», являющиеся важной составляющей в борьбе с терроризмом.

В заключении излагаются основные итоги диссертационной работы, даются практические рекомендации, намечаются возможные направления дальнейшего изучения проблемы.

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Кокорин С.А. Природа и понятие терроризма как политического явления // Бизнес в законе. – 2010. – № 5. – С. 149–150.

2. Кокорин С.А. Исторические предпосылки зарождения уголовных норм об ответственности за террористические акты в России в XIX в. // Бизнес в законе. – 2011. – № 1. – С. 20–22.

3. Кокорин С.А. Меры уголовно-правовой борьбы с терроризмом в России в начале XX в. // Экономические и гуманитарные исследования регионов. – 2011. – № 1. – С. 64–67.

4. Кокорин С.А., Болдырев Ю.Ф. Мировое сообщество и борьба с терроризмом: история и современность. – Волгоград: Панорама, 2007. – 502 с.

5. Кокорин С.А. Уголовно-правовая борьба с терроризмом в дореволюционной, советской и современной России. – Волгоград: Панорама, 2011. – 40 с.

6. Кокорин С.А. На страже безопасности личности, общества, государства // Вектор. – 2005. – № 2. – С. 96–103.

7. Кокорин С.А. Российская Федерация: реальность терроризма (1900-2005 гг.) // Вектор. – 2006. – № 1(3). – С. 93–100.

8. Кокорин С.А. Механизмы противодействия терроризму в Российской Федерации. Организация антитеррористической деятельности государства (2000-2005 гг.) // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2007. – № 1 (4). – С. 135-144.

9. Кокорин С.А. Россия и международная антитеррористическая коалиция // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2007. – № 2 (5). – С. 165–167.

Подписано в печать 27.03.12

Формат 60x84 1/16

Усл.печ.л. 1,4

Уч.-изд.л. 1,28

Бумага офсетная

Тираж 120 экз.

Заказ 76

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе
Ставропольского государственного университета.
355009, Ставрополь, ул.Пушкина, 1.